



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport du Protecteur du citoyen

Le contrôle et la surveillance des réseaux
d'aqueduc privés au Québec

Québec, le 24 février 2015

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsable de la collecte de données et des analyses

M^{me} Marie-Claude Fournier, déléguée de la protectrice du citoyen
M^{me} Geneviève Genest, déléguée de la protectrice du citoyen

Rapport sous la codirection de

M. Éric Huffy, directeur des enquêtes en administration publique
M^{me} Audray Tondreau, coordonnatrice aux enquêtes

Édition

Le présent document a été édité en quantité limitée. Il est disponible en version électronique à l'adresse : www.protecteurducitoyen.qc.ca, section **Dossiers et documentation**, rubrique **Rapports d'enquête et rapports spéciaux**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015
ISBN : 978-2-550-72436-0

© Protecteur du citoyen, 2015

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Sommaire	7
1 Mise en contexte et problématique	9
2 Cadre juridique relatif au régime de distribution de l'eau potable au Québec	10
2.1 <i>Droits et obligations concernant la qualité de l'eau et du service de distribution</i>	10
2.1.1 Qualité de l'eau	10
2.1.2 Qualité du service de distribution	11
2.2 <i>Droits et obligations concernant l'obtention du permis d'exploitation</i>	12
2.3 <i>Droits et obligations concernant le contrôle des taux exigés</i>	12
3 Résultats de l'analyse du Protecteur du citoyen et recommandations	13
3.1 <i>Contrôle de la qualité de l'eau potable et du service de distribution</i>	13
3.1.1 Qualité de l'eau	13
3.1.2 Qualité du service de distribution	14
3.2 <i>Obtention du permis d'exploitation</i>	15
3.3 <i>Contrôle des taux exigés en échange de l'approvisionnement en eau</i>	18
3.4 <i>Situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période</i>	20
Conclusion	26
Annexe 1 : Principales obligations liées à la distribution d'eau potable	29
Annexe 2 : Répartition géographique, par région, des réseaux sans permis	31
Annexe 3 : Vue d'ensemble des recommandations	33
Bibliographie	36

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des réseaux	9
Tableau 2 : Répartition des réseaux ne détenant pas de permis	15

Sigles

INSPQ :	Institut national de santé publique du Québec
LQE :	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMOT :	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
REAE :	Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout
RQEP :	Règlement sur la qualité de l'eau potable

Sommaire

Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de citoyens concernant le réseau d'aqueduc privé desservant leur résidence en eau potable. Un de ces citoyens venait d'apprendre que son réseau privé opérait sans permis depuis treize ans, et que les taux que lui facturait son exploitant n'avaient jamais fait l'objet de contrôle par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (Ministère), ce qui le préoccupait. La situation d'irrégularité le poussait également à entretenir des craintes concernant la qualité de l'eau desservie par ce réseau et consommée par sa famille depuis toutes ces années. Une autre citoyenne déplorait quant à elle le fait que le réseau d'aqueduc privé qui alimentait sa résidence en eau potable était sous avis d'ébullition depuis dix ans et qu'aucune solution n'avait été trouvée à ce jour permettant de rendre potable l'eau consommée par sa famille.

Les problématiques observées lors de l'analyse de ces plaintes ont incité le Protecteur du citoyen à documenter davantage la question du contrôle et de la surveillance par le Ministère des réseaux d'aqueduc privés desservant une clientèle résidentielle. Environ 60 000 citoyens sont desservis par de tels réseaux. Leur contrôle et leur surveillance par le Ministère demeurent donc importants.

Au Québec, en matière de distribution de l'eau potable, le Ministère est en effet responsable de veiller à ce que les obligations encadrant la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine soient respectées, notamment par les responsables de réseaux d'aqueduc privés.

Ainsi, quiconque met à la disposition d'un utilisateur une telle eau destinée à la consommation humaine doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable prévues par règlement. Pour les réseaux desservant 20 personnes ou moins, le contrôle de la qualité repose sur les responsables (propriétaires ou exploitants) du réseau et ses utilisateurs. Il s'agit d'une forme d'autocontrôle. Les réseaux desservant plus de 20 personnes – qu'ils soient détenteurs d'un permis ou non – sont, quant à eux, obligés de faire contrôler la qualité de l'eau par des laboratoires accrédités (voir l'annexe 1). En cas de contamination fécale, le résultat du laboratoire doit être transmis au Ministère sans délai, et le responsable doit transmettre aux utilisateurs un avis d'ébullition, informant ces derniers que l'eau ne doit pas être consommée à moins d'avoir été bouillie pendant au moins une minute. Cet avis doit être renouvelé jusqu'au retour à la conformité. Dans le cas d'une contamination due à d'autres paramètres, le résultat doit être transmis dans les meilleurs délais durant les heures ouvrables, et le responsable doit prendre contact avec le Ministère et la Direction régionale de la santé publique. Celle-ci indiquera ses attentes en fonction du risque associé à la non-conformité en tenant compte, par exemple, de l'ampleur du dépassement, de sa durée et de la présence de populations vulnérables. Dans certaines situations, elle recommandera l'émission d'un avis de non-consommation, informant que l'eau ne doit en aucun cas être consommée.

Toute personne qui opère un réseau d'aqueduc possédant au moins un abonné doit également répondre à certaines normes de qualité du service de distribution, à moins qu'elle ne soit pas considérée comme « exploitant un réseau d'aqueduc » au sens de la Loi sur la qualité de l'environnement (les réseaux en copropriété, entre autres, ne sont pas considérés comme exploitant un réseau). De plus, une personne ne peut exploiter un réseau d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation et ne peut facturer de taux aux utilisateurs de ce réseau (c'est-à-dire exiger un paiement en échange de l'approvisionnement en eau) sans avoir préalablement soumis ces taux au Ministère pour

approbation. Pour faire appliquer ces règles, le Ministère dispose de divers pouvoirs visant la protection, notamment de l'environnement et de la santé publique.

Après avoir reçu et analysé les données fournies par le Ministère et après avoir échangé avec ses représentants ainsi qu'avec des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de la Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) ainsi que du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), le Protecteur du citoyen dégage sept constats :

- ▶ des réseaux d'aqueduc privés demeurent sous avis d'ébullition ou de non-consommation pendant des années avant que des solutions qui permettraient aux utilisateurs de ces réseaux d'avoir accès à de l'eau potable puissent être mises en œuvre;
- ▶ aucune ligne directrice au sein du Ministère ne guide l'intervention de ses fonctionnaires lorsque des avis d'ébullition ou de non-consommation sont en vigueur sur une longue période. Il en résulte une approche au cas par cas qui peut varier selon les directions régionales. Conséquemment, les délais de résolution sont très variables;
- ▶ les responsables de réseaux d'aqueducs privés et les utilisateurs ne sont pas tous au courant de leurs droits et obligations relativement à la qualité de l'eau potable et du service de distribution ainsi qu'à l'obtention d'un permis d'exploitation et au contrôle des taux;
- ▶ 332 réseaux d'aqueducs privés sur 526 (63 %) opèrent présentement sans permis d'exploitation alors qu'un certain nombre devrait en détenir un (le Ministère ne connaît pas ce nombre, ce qui constitue un problème);
- ▶ le Ministère ne s'assure pas que tous les exploitants qui doivent se procurer un permis d'exploitation en ont obtenu un;
- ▶ des exploitants de réseaux d'aqueduc privés facturent des taux à leurs utilisateurs sans détenir de permis d'exploitation, ce qui va à l'encontre de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE);
- ▶ le Ministère n'exerce pas systématiquement les responsabilités qui lui incombent en vertu de la LQE en regard du contrôle des taux exigés par les exploitants de réseaux d'aqueduc privés, ce qui laisse libre cours à une tarification abusive.

À la lumière de ces constats, le Protecteur du citoyen est d'avis que le Ministère, investi de la responsabilité essentielle de contrôle et de surveillance des réseaux d'aqueduc privés au Québec, doit s'assurer que les Québécois retrouvent rapidement l'accès à une eau de bonne qualité après avoir été sous avis d'ébullition, avant tout afin de préserver leur santé. Le Ministère doit aussi agir avec proactivité et diligence pour s'assurer que les exploitants et utilisateurs connaissent leurs droits et obligations et pouvoir lui-même mieux assumer en conséquence les responsabilités de contrôle et de suivi qui lui incombent, conformément au cadre légal et réglementaire en vigueur.

En gardant à l'esprit l'importance, dans le contexte actuel, de développer des solutions qui ne représentent pas un fardeau trop important pour le trésor public, le Protecteur du citoyen formule neuf recommandations au Ministère ainsi que quatre recommandations spécifiques au MSSS et au MAMOT, qui sont présentées à l'annexe 3.

1 Mise en contexte et problématique

- 1 Au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen a reçu des plaintes de citoyens concernant le réseau d'aqueduc privé desservant leur résidence en eau potable. Un de ces citoyens venait d'apprendre que son réseau privé opérait sans permis depuis treize ans, et que les taux que lui facturait son exploitant n'avaient jamais fait l'objet de contrôle par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (Ministère), ce qui le préoccupait. La situation d'irrégularité le poussait également à entretenir des craintes concernant la qualité de l'eau consommée par sa famille depuis toutes ces années. Une autre citoyenne déplorait quant à elle le fait que le réseau d'aqueduc privé qui alimentait sa résidence en eau potable était sous avis d'ébullition depuis dix ans et qu'aucune solution n'avait été trouvée à ce jour permettant de rendre potable l'eau consommée par sa famille.
- 2 Les problématiques observées lors de l'analyse de ces plaintes ont incité le Protecteur du citoyen à documenter davantage la question du contrôle et de la surveillance par le Ministère des réseaux d'aqueduc privés desservant une clientèle résidentielle.
- 3 Au Québec, l'approvisionnement en eau potable est majoritairement assuré par des réseaux d'aqueduc municipaux, qui desservent environ 85 % de la population. La population qui n'est pas approvisionnée par de tels réseaux possède ses propres installations de captage d'eau, généralement un puits individuel (environ 14 %) ou encore est desservie par un réseau d'aqueduc privé (environ 1 %)¹.
- 4 Ainsi, selon les données que le Ministère nous a fournies, 526 réseaux d'aqueduc privés desservent un total d'environ 60 000 personnes². Ces réseaux se répartissent de la façon suivante :

Tableau 1 : Répartition des réseaux

Nombre de personnes desservies	20 ou moins	Entre 21 et 100	Entre 101 et 500	Entre 501 et 4 000
Nombre de réseaux	204	197	110	15

- 5 Il va sans dire que le contrôle et la surveillance de ces réseaux par le Ministère revêtent une grande importance, dans l'optique où ces réseaux « doivent offrir à leurs abonnés un degré de protection équivalent à celui des réseaux municipaux³ ».
- 6 Le Ministère est responsable de l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement⁴ (LQE) et des règlements qui en découlent, notamment par la délivrance de permis et d'autorisations, la pratique d'inspections et d'enquêtes ainsi que l'application de mesures administratives prévues dans la loi, comme l'imposition de sanctions administratives pécuniaires ou l'émission d'ordonnances.

¹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Bilan de la qualité de l'eau au Québec, 2005-2009*, p.11.

² Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Règlement sur la qualité de l'eau potable (RLRQ, c. Q-2, r.18.1.1)Q-2, r.18.1, Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés, 26 mai 2006, p. 2.*

³ *Ibid.*, p. 13.

⁴ RLRQ, c. Q-2.

- 7 En matière de distribution de l'eau potable, la LQE, le Règlement sur la qualité de l'eau potable⁵ (RQEP) et le Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout⁶ (REAE) prévoient diverses obligations encadrant la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine. Ainsi, quiconque met à la disposition d'un utilisateur une telle eau doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable prévues par règlement. L'exploitant d'un réseau d'aqueduc possédant au moins un abonné doit également répondre à certaines normes de qualité du service de distribution selon le REAE. De plus, une personne ne peut exploiter un système d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation et ne peut facturer de taux aux utilisateurs (c'est-à-dire exiger un paiement en échange de l'approvisionnement en eau) sans avoir préalablement soumis ces taux au Ministère pour approbation. Pour faire appliquer ces règles, le Ministère dispose de divers pouvoirs visant la protection, notamment de l'environnement et de la santé publique.
- 8 Dans le cadre de notre enquête, les éléments suivants ont fait l'objet d'une analyse :
- ▶ la qualité de l'eau et du service de distribution;
 - ▶ l'obtention du permis requis pour l'exploitation d'un réseau d'aqueduc privé;
 - ▶ le contrôle des taux exigés par les exploitants en échange de l'approvisionnement en eau;
 - ▶ la situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période.

2 Cadre juridique relatif au régime de distribution de l'eau potable au Québec

- 9 Les obligations d'un responsable (qu'il s'agisse d'un propriétaire ou d'un exploitant) d'un réseau d'aqueduc privé sont multiples. En plus de celles relatives à la qualité de l'eau et du service, il doit, le cas échéant, obtenir un permis d'exploitation et faire approuver par le Ministère les taux qu'il exige des utilisateurs.
- 10 Le Ministère est tenu de contrôler le respect des obligations prévues à la LQE et aux règlements qui en découlent, notamment par la délivrance du permis d'exploitation, lorsque requis, le contrôle des taux, de la qualité de l'eau et du service ainsi que par l'application de mesures administratives, si nécessaire.
- 11 Le tableau présenté à l'annexe 1 résume ces principales obligations qui seront spécifiquement décrites aux sections 2.1 à 2.3.

2.1 Droits et obligations concernant la qualité de l'eau et du service de distribution

2.1.1 Qualité de l'eau

- 12 Quiconque met à la disposition d'un utilisateur de l'eau destinée à la consommation humaine doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable prévues par règlement, et ce, indépendamment du nombre de personnes que son réseau dessert⁷.

⁵ RLRQ, c.Q-2, r.40.

⁶ RLRQ, c.Q-2, r.21.

⁷ Art. 3 du RQEP.

- 13 Toutefois, un choix important a été fait par le législateur concernant l'obligation d'effectuer des prélèvements pour en analyser la qualité. En effet, en vertu de l'article 11 du RQEP, seuls les responsables de réseaux desservant plus de 20 personnes doivent prélever ou faire prélever des échantillons d'eau pour des fins de contrôle par des laboratoires accrédités, selon une fréquence variant en fonction du nombre d'utilisateurs desservis. De plus, depuis 2012, les responsables de ces réseaux doivent produire un bilan annuel de la qualité de l'eau livrée et une copie de ce bilan doit être fournie à tout utilisateur qui en fait la demande.
- 14 Le chapitre IV du RQEP prévoit les mesures à prendre en cas de non-conformité de l'eau aux normes de qualité. Il y est indiqué que le laboratoire qui effectue l'analyse d'une eau montrant la présence de contaminants identifiés dans le RQEP doit communiquer les résultats au responsable du système de distribution, au Ministère, au directeur de la santé publique de la région concernée et, selon le cas, au ministre du MAPAQ⁸, sans délai lorsque la contamination est fécale et dans les meilleurs délais durant les heures ouvrables lorsque la contamination est due à d'autres paramètres. Dans le cas de contamination fécale, le responsable doit aviser les utilisateurs que l'eau distribuée ne doit pas être consommée à moins d'avoir été bouillie pendant au moins une minute, via la diffusion d'un avis d'ébullition. Dans le cas de contamination en raison d'autres paramètres, le responsable doit prendre contact avec le Ministère et la Direction de la santé publique. Cette dernière indiquera alors ses attentes en fonction du niveau de risque associé à la non-conformité en tenant compte par exemple de l'ampleur du dépassement, de sa durée et de la présence de populations vulnérables. Dans certaines situations, elle recommandera l'émission d'un avis de non-consommation, informant que l'eau ne doit en aucun cas être consommée.
- 15 On ne retrouve pas de corollaire à l'obligation d'effectuer des prélèvements pour en analyser la qualité pour les responsables de réseaux desservant 20 personnes ou moins. Pour ces réseaux, la responsabilité de s'assurer que l'eau distribuée ou consommée est de qualité repose entièrement sur les responsables et les utilisateurs. Il s'agit donc d'une forme d'autocontrôle.

2.1.2 Qualité du service de distribution

- 16 Le REAE prévoit quant à lui des obligations relatives à la qualité du service de distribution, comme celles de fournir un service continu en tout temps, de ne jamais favoriser des abonnés au détriment des autres, d'entretenir son aqueduc en tout temps et de posséder le matériel requis pour pouvoir faire les réparations d'urgence et éviter les interruptions prolongées⁹. Ces obligations s'appliquent aux exploitants d'un service ou d'un réseau de distribution ou de vente d'eau qui possèdent au moins un abonné en plus de l'exploitant, sans distinction entre les réseaux desservant plus ou moins de 20 personnes. En cas d'interruption de service, l'article 30 de ce règlement édicte aussi que l'exploitant doit accorder une réduction du tarif proportionnelle à la durée de l'interruption, si celle-ci dure plus de 5 jours consécutifs ou excède 20 jours dans l'année. L'article 32 indique quant à lui les situations où un exploitant peut suspendre le service à un abonné 10 jours après lui avoir transmis un avis écrit. Finalement, l'article 38 du même règlement prévoit que tout

⁸ Le MAPAQ est avisé au cas où des établissements assujettis à la *Loi sur les produits alimentaires* (RLRQ, c. P-29) seraient également alimentés par le réseau visé par l'avis d'ébullition ou de non-consommation. Si tel est le cas, un représentant du MAPAQ communique, par téléphone, avec les responsables de ces établissements, selon une méthode d'échantillonnage prévue, afin de s'assurer qu'ils ont bien reçu l'avis et qu'ils appliquent les mesures recommandées. Voir MAPAQ, Direction générale de la santé animale et de l'inspection des aliments, *Document de référence sur les avis d'ébullition et les avis de non-consommation de l'eau potable*, section 10 « Mesures à mettre en place par l'exploitant d'un établissement alimentaire », REF-INS-0141.

⁹ Art. 17 à 38 du REAE.

abonné peut se plaindre au ministre s'il estime que la qualité du service de son réseau d'aqueduc est déficiente.

2.2 Droits et obligations concernant l'obtention du permis d'exploitation

- 17 Ce sont les articles 32 et suivants de la LQE qui encadrent l'établissement et l'exploitation des réseaux d'aqueduc. L'article 32 de la LQE indique que nul ne peut établir un aqueduc avant d'en avoir soumis les plans et devis au Ministère et d'avoir obtenu son autorisation. L'article 32.1 de la LQE prévoit qu'une personne ne peut exploiter un système d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation. Le REAE prévoit ce que doit contenir une requête en vue de l'obtention d'un tel permis¹⁰. Finalement, l'obtention du permis d'exploitation est requise pour que l'exploitant puisse exiger des taux aux utilisateurs, en vertu de l'article 39 de la LQE. L'article 32.7 de la LQE prévoit que nul ne peut cesser d'exploiter, aliéner ou louer un système d'aqueduc sans autorisation préalable du Ministère.
- 18 La distinction entre les réseaux desservant plus ou moins de 20 personnes ne se retrouve pas dans les dispositions encadrant l'obtention du permis d'exploitation.

2.3 Droits et obligations concernant le contrôle des taux exigés

- 19 L'article 32.9 de la LQE prévoit que l'exploitant d'un système d'aqueduc ne peut imposer de taux ou les modifier sans les avoir préalablement soumis au Ministère pour approbation, et ce, malgré toute convention particulière. Comme pour le permis, on ne retrouve pas de distinction entre les réseaux de plus ou de moins de 20 personnes relativement au contrôle des taux. L'article 39 précise ensuite que si les taux n'ont pas été autorisés suivant l'article 32.9 de la LQE, ou si le permis n'a pas été délivré suivant les articles 32.1 et 32.2 de la LQE, il ne peut être perçu des utilisateurs du système d'aqueduc aucune taxe, aucun droit ou aucune redevance établis aux fins dudit système¹¹. L'article 46 de la LQE accorde au gouvernement le pouvoir d'adopter des règlements pour établir les procédures et les modalités d'application des articles 32.1 à 32.9 de cette loi.
- 20 Aux articles 39 et 40 du REAE, qui visent à assurer aux usagers un service de qualité à un taux juste et équitable¹², il est également précisé que les taux en vigueur sont ceux déposés lors de la demande de permis et qu'un exploitant ne peut par la suite les modifier sans en informer préalablement le Ministère et suivre la procédure prévue, notamment en soumettant la formule 3 en annexe du règlement. L'article 42 du REAE ajoute qu'une fois l'autorisation obtenue, l'exploitant doit rédiger un avis dans lequel il annonce la modification de taux et mentionne que tout abonné peut s'y opposer par avis écrit au Ministère dans un délai de 10 jours de la publication ou de l'expédition.

¹⁰ Art. 49 et formules 6 et 8 du REAE.

¹¹ La Cour du Québec a précisé qu'une « taxe, un droit ou une redevance » provient de l'acte unilatéral d'un fournisseur qui en exige le paiement pour fournir l'approvisionnement ou le service en faisant l'objet, et non de simples frais d'entretien et de réparation d'un ouvrage utilisé en commun, dans *Richard c. Bélanger*, C.Q., N° 455-32-001286-029, 17 juillet 2003, par. 25.

¹² *Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés*, op. cit. note 2, p. 4.

3 Résultats de l'analyse du Protecteur du citoyen et recommandations

3.1 Contrôle de la qualité de l'eau potable et du service de distribution

3.1.1 Qualité de l'eau

- 21 Le contrôle de la qualité de l'eau et des installations est géré au sein du Ministère selon un programme d'intervention basé sur le risque. Dans le cadre de son rapport déposé à l'hiver 2013, le Vérificateur général du Québec a examiné cet aspect du contrôle de la qualité de l'eau et des installations par le Ministère sous trois angles, soit l'établissement des normes de qualité, le contrôle de la conformité et le suivi des cas de non-conformité, et a formulé des recommandations¹³. Cette intervention a été suivie d'un plan d'action du Ministère, qui nous a été remis. Par conséquent, les éléments qui ont déjà fait l'objet d'une vérification dans le cadre de cet exercice par le Vérificateur général du Québec n'ont pas nécessité une nouvelle analyse de notre part¹⁴.
- 22 Dans la mesure où aucun contrôle régulier obligatoire de la qualité de l'eau n'est légalement imposé aux responsables de réseaux d'aqueduc privés alimentant 20 personnes ou moins, il semble primordial que le Ministère s'assure que les utilisateurs concernés soient clairement informés de ce choix du législateur concernant les réseaux qui les desservent. Sachant qu'aucune obligation légale n'est prévue relativement aux prélèvements pour les responsables de réseaux alimentant 20 personnes ou moins¹⁵ et que conséquemment, le Ministère n'effectue aucune surveillance systématique de la qualité de l'eau distribuée par ces réseaux, l'utilisateur pourra mieux veiller à ce que son responsable fasse minimalement et régulièrement analyser son eau afin de s'assurer de sa qualité¹⁶.
- 23 Précisons néanmoins que dans le cas où un responsable prend l'initiative de faire analyser son eau et que celle-ci s'avère non conforme aux normes du RQEP, le laboratoire ayant effectué l'analyse doit informer des dépassements le Ministère, le responsable et le directeur de santé publique. Dans ces situations, le Ministère nous dit s'assurer que le responsable du réseau prenne des actions appropriées pour corriger la situation.
- 24 En 2002, une campagne de sensibilisation a été menée par le Ministère à ce sujet. Douze ans plus tard, après la révision en profondeur du RQEP, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est pertinent d'investir des efforts afin d'informer à nouveau les responsables et utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de leurs droits et obligations respectifs relativement au contrôle de la qualité de leur eau. En effet, dans le cadre du traitement

¹³ Vérificateur général du Québec, « chapitre 6 : Contrôle et surveillance de la production d'eau potable » dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Rapport du commissaire au développement durable*.

¹⁴ Mis à part la question du suivi des situations problématiques de réseaux sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période, qui fait l'objet de la section 3.4 du présent rapport.

¹⁵ Dans le cadre de la révision du RQEP, l'obligation de prélever des échantillons d'eau a été réservée aux réseaux desservant plus de 20 personnes. Or, le libellé des articles 45 et 45.1 de la LQE n'a pas été adapté en conséquence. Un arrimage devrait être fait entre le libellé de la loi et celui du règlement pour assurer une plus grande cohérence.

¹⁶ Le Ministère recommande l'analyse de l'eau au moins deux fois par année, soit au printemps et à l'automne. De plus, il suggère de faire réaliser des analyses supplémentaires lorsque des changements soudains au goût, à l'odeur ou à l'apparence de l'eau sont constatés, ou que des modifications sont apportées au puits ou au sol environnant. Enfin, il recommande que les analyses soient réalisées par un laboratoire accrédité. Voir en ligne :

<<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/potable/depliant/index.htm>>.

de plaintes reçues, le Protecteur du citoyen a constaté que les droits et les obligations en cette matière ne sont pas tous connus de ces responsables et utilisateurs.

3.1.2 Qualité du service de distribution

- 25 Il est essentiel que les utilisateurs bénéficient d'un service de distribution de qualité, notamment en matière de continuité du service, et qu'ils soient informés de leurs droits à cet égard. Le Ministère nous a informés qu'il a reçu neuf plaintes fondées à ce sujet dans les cinq dernières années.

Recommandation

Concernant le contrôle de la qualité de l'eau potable et du service de distribution.

Considérant :

Que le Ministère a l'obligation d'exercer un suivi de la conformité légale et réglementaire en matière d'eau potable pour les réseaux d'aqueduc privés desservant plus de 20 personnes;

Que les réseaux d'aqueduc privés desservant 20 personnes ou moins, n'étant soumis à aucune obligation de prélèvements, ne font quant à eux l'objet d'aucun contrôle systématique de la qualité de leur eau par le Ministère;

Que les standards de qualité édictés dans la loi et la réglementation (articles 45 de la Loi sur la qualité de l'environnement et 3 du Règlement sur la qualité de l'eau potable) sont importants en matière de qualité d'eau potable;

Que les droits et obligations relatifs à la qualité de l'eau et du service de distribution ne sont pas tous connus des responsables et des utilisateurs de ces réseaux;

Qu'il existe au Québec présentement 526 réseaux d'aqueduc privés qui alimentent environ 60 000 citoyens;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- R-1 De mettre en place un programme de communication visant à informer les responsables et les utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de l'ensemble de leurs responsabilités et droits respectifs relativement à la qualité de l'eau et du service de distribution, particulièrement concernant les réseaux dont la qualité de l'eau ne fait l'objet d'aucun contrôle régulier obligatoire prévu par la loi.**

3.2 Obtention du permis d'exploitation

- 26 Selon l'information fournie par le Ministère, sur les 526 réseaux d'aqueduc privés connus, 332 (63 %) ne possèdent pas de permis d'exploitation. La répartition de ces réseaux est la suivante :

Tableau 2 : Répartition des réseaux ne détenant pas de permis

Nombre de personnes desservies par le réseau	Nombre de réseaux d'aqueduc privés	Nombre de ces réseaux sans permis d'exploitation	Proportion des réseaux sans permis d'exploitation
20 ou moins	204	143	70 %
Entre 21 et 100	197	131	66 %
Entre 101 et 500	110	54	49 %
Entre 501 et 4 000	15	4	26 %
Total	526	332	63 %

- 27 Selon les informations que le Ministère nous a fournies, l'ensemble de ces réseaux n'a pas à se procurer le permis d'exploitation prévu à l'article 32.1 de la LQE. Notamment, les coopératives d'aqueduc, les réseaux en copropriété, les réseaux sans abonné, ne seraient pas visés par cette exigence de la loi, telle qu'interprétée par le Ministère à la lumière des définitions d'exploitant, d'entreprise d'aqueduc et d'abonné de l'article 1 du REAE¹⁷. Par conséquent, selon cette interprétation, ces types de réseaux ne seraient pas assujettis à l'obligation de se procurer un permis d'exploitation. Notons qu'il n'existe aucune directive ou note d'instruction encadrant l'interprétation de ces notions.
- 28 Par ailleurs, le Ministère nous indique ne pas détenir dans sa banque de données les précisions qui pourraient lui permettre de distinguer quels sont les réseaux qui requièrent un permis de ceux qui n'auraient pas l'obligation d'en détenir un. Le Ministère convient également que parmi les réseaux opérant sans permis, plusieurs sont assujettis à l'obligation de se procurer un permis d'exploitation, mais qu'il ne prend pour le moment aucune action afin de rendre ceux-ci conformes à la LQE, hormis les cas de plainte

¹⁷ Selon l'article 1 du REAE, un exploitant est « une personne qui exploite, administre ou contrôle une entreprise d'aqueduc »; une entreprise d'aqueduc est « un service ou un réseau de distribution ou de vente d'eau qui possède au moins un abonné en plus de l'exploitant » et un abonné est « une personne qui possède ou occupe un immeuble approvisionné en eau par une entreprise d'aqueduc ». L'article 2 précise que le REAE ne s'applique « qu'aux entreprises d'aqueduc qui sont exploitées par une personne, sans égard à ce que le service soit rendu à titre onéreux ou gratuit ». Selon l'article 1 de la LQE, le terme personne inclut « les personnes physiques, les sociétés, les coopératives et les personnes morales autres qu'une municipalité ». L'examen de la jurisprudence en matière de permis d'exploitation tend à montrer que les notions d'exploitant, d'entreprise et d'abonné sont interprétées différemment selon le contexte particulier des faits de chaque situation et d'une manière qui ne permet pas de les circonscrire précisément. Voir entre autres, *Richard c. Bélanger*, C.Q. Bedford, N° 455-32-001286-029, 17 juillet 2003, *Bernier c. Godbout*, C.Q., N° 415-05-000836-006, 6 mars 2003 et *Paillon et Labine c. Desrosiers*, 2008 QCCS 5512.

concernant un réseau. Dans ces circonstances, si un permis est requis, le Ministère émet un avis de non-conformité et exige de l'exploitant qu'il se conforme à son obligation¹⁸.

- 29 En plus des 526 réseaux privés répertoriés, desservant environ 60 000 personnes, le Ministère indique qu'il existe un certain nombre de réseaux inconnus qui ne détiennent évidemment pas de permis et ne sont donc pas contrôlés. Il existerait également un nombre important de réseaux « appendices », c'est-à-dire raccordés à un réseau municipal, mais gérés par un responsable privé qui réclame un taux distinct aux utilisateurs. Plusieurs de ces réseaux sont aussi inconnus du Ministère et ils ne détiennent donc pas de permis¹⁹. Cette situation est préoccupante.
- 30 La LQE est claire en matière d'obligation d'obtenir un permis d'exploitation pour toute personne qui exploite un réseau d'aqueduc privé. Au surplus, le Ministère nous indique que lors de la mise en place d'un nouveau réseau, il veille à ce que le responsable se procure le permis d'exploitation si requis²⁰. Selon lui, la délivrance du permis d'exploitation est le meilleur moment pour informer les responsables de leurs obligations en matière de distribution d'eau potable et d'exploitation d'un système d'aqueduc. Il considère ainsi que les exploitants sous permis sont informés de leurs obligations et sont sensibilisés à ses attentes en matière de distribution de l'eau potable et d'exploitation d'un réseau d'aqueduc.
- 31 Pour les utilisateurs du réseau, le fait d'apprendre que leur responsable ne détient pas de permis, alors qu'il le devrait, crée un sentiment d'inquiétude et les amène à se questionner sur la qualité de l'eau consommée. Cela peut aussi inciter les utilisateurs à douter de la légitimité des taux exigés. C'est d'ailleurs ce qui a été observé dans une des plaintes qu'a examinées le Protecteur du citoyen.

Un réseau d'aqueduc sans permis d'exploitation depuis treize ans

Un citoyen désire contester les taux exigés par l'exploitant de son réseau d'aqueduc privé, desservant 110 résidences et chalets ainsi qu'une station de ski, car ceux-ci auraient presque doublé en quelques années seulement. Ne sachant à qui s'adresser, il communique d'abord avec sa municipalité, qui le réfère au Ministère. Non sans inquiétude, il apprend alors que l'exploitant de son réseau d'aqueduc ne détient pas de permis d'exploitation, et ce, depuis plus de dix ans. Il apprend également que les taux que lui impose l'exploitant n'ont jamais fait l'objet de contrôle par le Ministère, ni lors de leur fixation initiale, ni à l'occasion des hausses subséquentes. Le citoyen communique alors avec le Protecteur du citoyen, car il se questionne sur la légitimité des taux exigés. La situation d'irrégularité du réseau le pousse également à entretenir

¹⁸ Toutefois, lorsqu'il reçoit une plainte concernant un réseau, le Ministère nous dit vérifier si le responsable détient un permis d'exploitation. Si tel n'est pas le cas, alors qu'un permis est requis, le Ministère émet un avis de non-conformité et exige de l'exploitant qu'il se conforme à son obligation.

¹⁹ *Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés*, op. cit. note 2, p. 2.

²⁰ Le Ministère indique qu'un projet d'aqueduc privé non cédé à une municipalité doit respecter les dispositions prévues au REAE, RQEP et aux articles 32.1 à 32.9 de la LQE, et qu'il est possible qu'un permis d'exploitation et une approbation des taux doivent être obtenus avant le début de l'exploitation du système, voir ministère du Développement durable, de l'Environnement et la Lutte contre les changements climatiques, *Guide de présentation d'une demande d'autorisation pour réaliser un projet assujéti à l'article 32 de la LQE*, page 12 [en ligne], septembre 2014 [http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/demande-autorisation/article32/Guide_Explicatif.pdf] (2 octobre 2014).

des doutes quant à la rigueur du contrôle exercé par le Ministère relativement aux obligations d'échantillonnage qui incombent à l'exploitant du réseau. Sur ce dernier point, l'enquête a permis de constater que le Ministère avait rempli adéquatement ses obligations relativement au suivi du contrôle de la qualité de l'eau distribuée. Quant aux autres points, à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a délivré le permis requis et procédé à une analyse des taux imposés par l'exploitant.

- 32 Le fait pour un responsable d'exiger des taux en échange de l'approvisionnement en eau sans détenir de permis d'exploitation est une situation illégale que peut contester un utilisateur²¹. Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'obtention du permis est essentielle pour régulariser la situation de contravention dans laquelle se trouvent plusieurs exploitants qui exigent des taux sans avoir le droit de transférer aux utilisateurs leurs frais d'exploitation²².
- 33 L'exploitation d'un réseau d'aqueduc privé comporte des responsabilités importantes qui doivent être encadrées et faire l'objet d'une surveillance étroite. Pour les réseaux qui le requièrent, cela passe par la délivrance d'un permis d'exploitation. Le Protecteur du citoyen est conscient de l'importance que représente le contrôle de la qualité de l'eau en matière de santé publique et d'environnement, auquel le Ministère consacre la majorité de ses ressources. Cela étant, la LQE impose au Ministère d'autres responsabilités, comme la délivrance du permis d'exploitation, dont il ne peut se soustraire.
- 34 Pour ce faire, il faut au préalable compléter l'information disponible dans la banque de données. Une fois cet exercice effectué, le Ministère pourra déterminer quels sont les responsables qui doivent se procurer un permis d'exploitation et dûment les en informer.

Recommandations

Concernant l'obtention du permis d'exploitation.

Considérant :

Qu'en vertu de l'article 32.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, une personne ne peut exploiter un système d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation;

Qu'en vertu de l'article 39 de la Loi sur la qualité de l'environnement, l'obtention du permis d'exploitation est requise pour que l'exploitant puisse exiger des taux aux utilisateurs en échange de l'approvisionnement en eau;

Que 332 des 526 réseaux d'aqueduc privés (63 % des réseaux connus) opèrent présentement sans permis d'exploitation, alors qu'un certain nombre d'entre eux, soit ceux considérés comme exploitants, devrait s'en procurer un;

Que le Ministère ne connaît pas le nombre de réseaux assujettis à l'obligation d'obtenir un permis;

²¹ Le Ministère n'est pas en mesure de nous préciser exactement combien de responsables de réseaux d'aqueduc chargent des taux en échange de l'approvisionnement en eau.

²² Des utilisateurs ont d'ailleurs déjà contesté l'imposition de taux sans permis et ont eu gain de cause. Voir *Jodoin c. ministre de l'Environnement et de la Faune* (C.M.Q., 1997-09-30) AZ-50004301, où la Commission municipale du Québec constate que sans permis, l'exploitant ne peut charger un taux à l'abonné.

Que selon le Ministère, la délivrance du permis constitue le meilleur moment pour informer les exploitants de leurs obligations en matière de distribution de l'eau potable et d'exploitation d'un système d'aqueduc privé;

Qu'il y a lieu de ne plus tolérer la situation d'illégalité dans laquelle se trouvent présentement les exploitants de réseaux facturant des taux à leurs utilisateurs sans détenir de permis d'exploitation;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

R-2 D'obtenir les informations manquantes nécessaires afin d'identifier les réseaux assujettis à l'obligation de se procurer un permis d'exploitation;

R-3 De produire un plan d'action assorti d'un échéancier, afin de rendre graduellement conforme à la LQE l'ensemble des réseaux d'aqueduc privés qui opèrent actuellement sans permis et qui en requièrent un.

3.3 Contrôle des taux exigés en échange de l'approvisionnement en eau

- 35 Rappelons tout d'abord qu'en plus de devoir se procurer un permis d'exploitation pour pouvoir charger des taux aux utilisateurs d'un système d'aqueduc privé (c'est-à-dire exiger un paiement en échange de l'approvisionnement en eau), en vertu de la LQE, l'exploitant d'un tel système ne peut imposer de taux ou les modifier avant de les avoir préalablement soumis au Ministère pour approbation.
- 36 Selon l'information recueillie, le Ministère aurait reçu 29 demandes d'approbation de modification de taux dans les 5 dernières années, pour les 526 réseaux existants. Par ailleurs, puisque 63 % de ceux-ci ne détiennent pas de permis d'exploitation, le Ministère n'aurait jamais eu l'occasion d'approuver les taux initialement fixés par ces réseaux, le cas échéant, les taux étant examinés en pratique une première fois lors du dépôt par l'exploitant de la demande de permis. Le Ministère nous indique toutefois que lorsqu'il reçoit d'un exploitant une telle demande, il s'assure qu'elle respecte les procédures prévues dans le REAE et que les taux ou l'augmentation demandée sont justifiés.
- 37 En cas de contestation des taux par un utilisateur, le Ministère appelle le commissaire-enquêteur, un fonctionnaire relevant directement du sous-ministre, à examiner la contestation, entendre les parties, tenter de trouver une solution à la satisfaction de celles-ci et lui faire des recommandations. Si le Ministère détermine alors que les taux imposés par l'exploitant sont injustifiés, il nous a indiqué émettre un avis de non-conformité. L'exploitant ou l'utilisateur peut aussi contester la décision du Ministère devant le Tribunal administratif du Québec²³.
- 38 Cependant, mis à part ces situations limitées, le Protecteur du citoyen constate que le Ministère ne fait aucun suivi des exigences prévues à la LQE et au REAE en regard du contrôle des taux, entre autres parce que selon lui, cet enjeu s'éloigne de sa mission première de protection de l'environnement. D'ailleurs, le Ministère a indiqué qu'il souhaitait déléguer la responsabilité d'établir les taux et traiter les contestations à une autre instance²⁴.
- 39 Le Protecteur du citoyen est sensible au fait que la mission première du Ministère consiste à traiter les enjeux à caractère environnemental. Néanmoins, la LQE prévoit actuellement

²³ Art. 96 de la LQE.

²⁴ *Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés*, op. cit. note 2, p. 11. Cette volonté a été réitérée lors d'échanges tenus avec des représentants du Ministère.

que les utilisateurs possèdent des droits et des recours en regard des taux, et dans la mesure où aucun changement législatif n'est encore survenu, le Ministère en demeure responsable²⁵.

- 40 Le Protecteur du citoyen est d'avis que le contrôle des taux exigés par les exploitants de réseaux est important afin de protéger les utilisateurs d'une tarification abusive. Dans la mesure où le législateur confie aux exploitants l'équivalent d'un pouvoir de tarification pour un service essentiel, il apparaît important que ce pouvoir fasse l'objet d'une surveillance étroite.
- 41 Le Ministère insiste sur le fait qu'au moment de l'émission du permis d'exploitation, il informe les exploitants de leurs devoirs et obligations en regard des taux, soit de faire approuver le taux initial et les modifications subséquentes. Le Protecteur du citoyen l'encourage à continuer ainsi. Néanmoins, comme 63 % des réseaux privés opèrent présentement sans permis, cette mesure, à elle seule, est à l'évidence insuffisante.
- 42 Le Protecteur du citoyen a notamment pu constater que les utilisateurs ne savent pas à qui ils peuvent s'adresser lorsqu'ils désirent contester les taux imposés par leur exploitant. À ce sujet, le Ministère nous indique avoir reçu trois plaintes concernant les taux dans les cinq dernières années, dont deux fondées. Dans la mesure où le Ministère est responsable de la surveillance des taux exigés par les exploitants de réseaux d'aqueduc privés, le Protecteur du citoyen réitère l'importance d'informer les exploitants et utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de leurs droits et obligations ainsi que des recours existants.
- 43 Le Protecteur du citoyen est aussi inquiet des impacts de la situation de non-conformité dans laquelle se trouvent actuellement plusieurs exploitants qui exigent des taux en échange de l'approvisionnement en eau, mais sans que ces taux aient fait l'objet d'une approbation de la part du Ministère, tel que prévu à la LQE. Cela représente un potentiel de litige important que le Ministère doit veiller à prévenir²⁶.

Recommandations

Concernant le contrôle des taux exigés en échange de l'approvisionnement en eau.

Considérant :

Que la distribution de l'eau potable est un service essentiel;

Qu'en vertu de l'article 32.9 de la Loi sur la qualité de l'environnement, l'exploitant d'un système d'aqueduc ne peut imposer des taux ou les modifier sans les avoir préalablement soumis au Ministère pour approbation;

Qu'un contrôle adéquat des taux imposés permet d'éviter une tarification abusive pour ce service essentiel;

Que la situation de non-conformité dans laquelle se trouvent un nombre important de réseaux privés est porteuse d'éventuels litiges;

²⁵ D'ailleurs, en 2004, dans une affaire concernant une modification de taux contestée, la procureure du ministre soutenait d'ailleurs que « les articles 32.9 et 39 de la [LQE], de même que les articles 28 et 39 à 43 du [REAE] exigent, d'une part, qu'un service d'aqueduc se conforme aux normes en tout temps et, d'autre part, qu'une augmentation de tarif fasse l'objet d'une demande préalable à sa mise en vigueur ». Voir *Groupe Eautel Enr. c. ministre de l'Environnement*, TAQ, STE-M -085630-0306, 25 mai 2004, par. 8.

²⁶ Le tribunal a confirmé qu'en l'absence d'obtention d'un permis et d'autorisation des taux par le Ministère, des montants ne peuvent être perçus des utilisateurs, voir *Beaupré c. Meunier*, CS, AZ-84021412, 10 août 1984.

Que les exploitants et utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés ne semblent pas au courant de leurs droits et obligations en regard des taux;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques:

R-4 De s'assurer de l'application du cadre légal, afin que les droits et obligations qui y sont prévus en regard des taux puissent être dûment observés et contrôlés et qu'un mode efficace de surveillance soit mis en œuvre.

R-5 De mettre en place un programme de communication visant à informer les exploitants et les utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de l'ensemble de leurs droits et obligations, ainsi que des recours existants relativement aux taux exigés.

3.4 Situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période

- 44 Les plaintes reçues au Protecteur du citoyen l'ont amené à porter une attention spéciale aux réseaux d'aqueduc privés qui restent sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période.
- 45 L'avis d'ébullition ou de non-consommation est une mesure préventive reconnue comme étant efficace, jouant un rôle majeur dans la protection de la santé publique²⁷. L'ébullition ou la non-consommation sont des mesures qui ne peuvent d'ailleurs pas être remplacées par des systèmes de traitement de l'eau, comme le pichet filtrant, le filtre au sel ou le filtre au charbon, puisque ces derniers ne permettent pas d'éliminer adéquatement les contaminants et les risques liés à la consommation de l'eau du robinet²⁸. Ne pas émettre un avis d'ébullition ou de non-consommation peut entraîner des maladies entériques avec des conséquences qui peuvent être graves. Les risques de consommer de l'eau non potable peuvent être sérieux (par exemple : gastro-entérites associées à l'ingestion d'une dose d'eau contaminée) ou à long terme (par exemple : cancer associé à l'ingestion de contaminants chimiques à petites doses)²⁹.
- 46 Cela étant établi, en 2011, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) informe qu'un avis d'ébullition n'est connu en moyenne que d'environ 76 % de la population visée³⁰. De plus, toujours selon l'INSPQ, bien que la population ait tendance à respecter globalement la consigne ayant trait à la non-consommation directe de l'eau, comme boire un verre d'eau (respectée à 92,3 %), les consignes sont moins bien suivies pour d'autres utilisations de l'eau comme la préparation de jus et de glaçons, le lavage de fruits et de légumes (61,5 %), ou encore le brossage de dents (40,3 %). L'observance complète d'un avis d'ébullition ne serait le cas que de 35 % de la population informée d'un tel avis³¹. Finalement, l'information contenue dans les avis n'est pas standardisée et ceux-ci ne détailleraient pas systématiquement l'ensemble des usages proscrits de l'eau, le risque de brûlures liées à la manipulation de l'eau récemment bouillie, les directives sur la préparation de biberons et aliments pour bébés et celles des bains et pataugeoires des

²⁷ Institut national de santé publique du Québec, Direction de la santé environnementale et de la toxicologie, *Étude de l'observance des avis d'ébullition dans la population québécoise*, août 2011.

²⁸ Agence de santé et de services sociaux Chaudières-Appalaches, *Évaluation de l'observance des avis de faire bouillir l'eau potable, Rapport de recherche*, mai 2010, p. 63.

²⁹ *Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés*, op. cit. note 2, p. 2.

³⁰ *Étude de l'observance des avis d'ébullition dans la population québécoise*, op. cit. note 27, p. 13.

³¹ *Ibid.*, p. 15 à 17 et 20 à 22.

jeunes enfants³². Concernant ce dernier point, il importe toutefois de préciser qu'un nouvel article³³ est inclus au RQEP depuis mars 2012. Il exige que l'avis d'ébullition mette en garde les utilisateurs du danger d'utiliser de l'eau non bouillie pour la préparation des boissons et aliments, le lavage des fruits et des légumes destinés à être mangés crus, la fabrication des glaçons et le brossage de dents. Le Ministère rend aussi disponible sur son site Web un modèle d'avis d'ébullition préparé en collaboration avec le MSSS et l'INSPQ.

Sous avis d'ébullition pendant plus de dix ans

Quelques mois après être déménagée avec sa famille dans un parc de maisons mobiles, une citoyenne apprend que le réseau d'aqueduc privé qui la dessert en eau potable se trouve sous avis d'ébullition. L'exploitant-propriétaire aurait à l'époque rassuré ses locataires à l'effet que la situation serait réglée rapidement. Près de dix ans plus tard, la citoyenne doit toutefois toujours faire bouillir son eau. Lorsque son plus jeune enfant commence à développer des problèmes cutanés, son médecin demande au Ministère d'effectuer des prélèvements d'eau, craignant que ces problèmes ne soient causés par l'eau contaminée. Les résultats ne démontrent pas de contamination particulière, mais le Ministère rappelle à la citoyenne que le réseau se trouve toujours sous avis d'ébullition. Cette dernière communique alors avec le Protecteur du citoyen, car elle reproche au Ministère d'avoir toléré cette situation durant toutes ces années, sans avoir pu trouver de solution. Parallèlement, l'exploitant-propriétaire transmet à ses locataires des avis d'éviction, réalisant qu'il ne pouvait se permettre financièrement de régler le problème à l'origine de la contamination de l'eau et ne trouvant pas de partenaires souhaitant investir. Pour le Ministère, cela constituait effectivement la meilleure solution. Selon la citoyenne, si elle avait été informée de l'ampleur du problème plus rapidement, elle n'aurait pas toléré cette situation et continué d'investir sur sa maison, mais elle aurait plutôt cherché à déménager bien avant.

- 47 Le Ministère assure qu'il fait de son mieux pour assurer un suivi particulier des situations impliquant des avis d'ébullition ou de non-consommation sur de longues périodes, pour inciter les responsables à identifier une solution et tenter de les amener à résoudre de manière permanente les problèmes à l'origine de la contamination dans les meilleurs délais. Dans le processus d'accompagnement de l'exploitant vers le retour à la conformité, le Ministère dispose de plusieurs pouvoirs prévus à la LQE, dont celui de rendre à l'égard d'un exploitant toute ordonnance appropriée relativement à la qualité du service, à l'extension du système, au mode d'exploitation et à toute autre matière relevant de son pouvoir de surveillance et de contrôle³⁴. Il peut aussi référer le dossier en enquête pour évaluer la possibilité de poursuites pénales ou imposer des sanctions administratives pécuniaires s'il le juge plus adéquat afin de favoriser et d'accélérer les retours à la conformité.

³² *Ibid.*, p.19.

³³ Art. 36.1 du RQEP.

³⁴ Voir al. 1 de l'art. 34 de la LQE. Le Ministère peut également obliger toute personne à agrandir ou rénover un système d'aqueduc, ou à le raccorder à un réseau municipal, dans la mesure où, après enquête, il le juge nécessaire, art. 37 de la LQE. Voir aussi l'art. 32.8 de la LQE qui prévoit que le Ministère a également le pouvoir de révoquer le permis d'exploitation émis lorsqu'un réseau d'aqueduc n'est pas exploité conformément aux normes prescrites.

- 48 Cependant, malgré les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, le Ministère reconnaît que la mise en place d'une solution permanente est souvent longue. Selon l'information disponible sur le site Web du Ministère en date du 6 août 2014, 97 réseaux d'aqueduc privés étaient sous avis d'ébullition et 27 sous avis de non-consommation, depuis en moyenne plus de 3 ans. Quarante-deux affichaient un avis en vigueur depuis au moins six ans³⁵.
- 49 Dans son rapport sur le Contrôle et la surveillance de l'eau potable rendu public à l'hiver 2013, le Vérificateur général du Québec mentionne que bien que « dans les cas de non-conformité, les mesures nécessaires sont mises en place de façon diligente afin de minimiser les risques pour la santé publique [...] le retour à la conformité peut parfois nécessiter de longs délais. Dans les dossiers analysés, les délais varient de 15 jours à 9 années »³⁶. Le VGQ ajoute que « les causes de délais restent multiples. Elles sont souvent associées à la recherche de sources d'eau ou à des modifications aux installations, ce qui nécessite alors plus de temps et entraîne parfois des difficultés liées au financement »³⁷.
- 50 Le Ministère a en effet confirmé au Protecteur du citoyen que la recherche de solutions permettant de résoudre les situations de non-conformité est parfois, en elle-même, longue et fastidieuse. Lorsque la non-conformité est causée par une contamination ponctuelle ou un bris facilement identifiable, le délai de retour à la conformité est généralement assez rapide. Néanmoins, certains cas plus complexes nécessitent par exemple la réalisation d'une étude hydrogéologique se déroulant sur quelques années afin de trouver la ou les causes de la contamination et d'identifier les solutions appropriées, ce qui peut être très coûteux. Par ailleurs, des difficultés sont aussi très souvent liées au coût de mise en œuvre des solutions identifiées, notamment lorsque des travaux importants (réfection des installations, relocalisation, ajout de postes de traitement et de désinfection telles des stations de chloration.) doivent être effectués sur le réseau afin que la distribution d'une eau respectant les normes de qualité prévues soit à nouveau possible.
- 51 Ce genre de travaux pouvant facilement coûter plusieurs centaines de milliers de dollars (voire des millions), les exploitants de petits réseaux privés ne possèdent pas toujours les fonds leur permettant de les réaliser.
- 52 En effet, selon l'information partagée par le Ministère, rares sont les personnes qui réussissent à tirer un profit de l'exploitation d'un réseau d'aqueduc privé, en raison notamment des standards de qualité élevés en matière d'eau potable introduits par le RQEP.
- 53 De plus, bien qu'ils pourraient augmenter les taux imposés aux utilisateurs afin de récupérer les sommes nécessaires, le Ministère nous explique que certains exploitants invoquent l'incapacité de payer de ces derniers. Dans les dossiers de plainte examinés, le Protecteur du citoyen a d'ailleurs pu constater le souhait de certains exploitants privés de se départir de la responsabilité d'exploiter un réseau d'aqueduc privé pour ces raisons. Comme il s'agit d'un service essentiel, cela n'est toutefois pas si simple. Il est à noter que plus le réseau est petit, plus les sommes investies seront réparties entre un faible nombre d'abonnés et plus significatives seront donc les augmentations. Pour certains utilisateurs, cela peut impliquer de devoir déménager ou de se voir dans l'impossibilité de payer leur facture d'eau. L'option de creuser sa propre installation de captage d'eau (puits

³⁵ Voir en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/potable/avisebullition/index.htm>> (6 août 2014). Il est à noter que ces données incluent des réseaux à clientèle résidentielle, touristique et institutionnelle. Par ailleurs, ces données excluent les avis préventifs.

³⁶ *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, op. cit., note 13, par. 58 et 61.

³⁷ *Ibid.*, par. 62.

individuel) n'est pas non plus toujours envisageable, vu les lourdes contraintes associées à la mise en place d'une telle installation³⁸.

- 54 Lorsque l'exploitant n'a pas les capacités d'investir dans la mise aux normes de son réseau, la prise en charge de celui-ci par une municipalité constitue dans certains cas la solution préconisée par le Ministère. À cette fin, des rencontres sont parfois organisées par le Ministère entre l'exploitant et la municipalité afin de favoriser une prise en charge volontaire du réseau par cette dernière.
- 55 Toutefois, les municipalités ne sont pas toujours enclines à acquérir un réseau privé sous avis d'ébullition ou de non-consommation, en raison des coûts élevés d'investissement qu'une telle acquisition peut représenter, qui signifient en dernière analyse des hausses de taxes pour l'ensemble des contribuables.
- 56 L'article 32.5 de la LQE prévoit par ailleurs que le Ministère peut ordonner à une municipalité d'exploiter provisoirement un réseau ou y faire des travaux. Le deuxième alinéa de cet article permet même au Ministère de forcer une municipalité à acquérir le réseau privé, ou à en installer un nouveau, s'il le juge nécessaire pour la protection de la santé publique.
- 57 Les municipalités opérant un réseau d'aqueduc peuvent bénéficier de certains programmes d'aide financière, auxquels ne sont pas admissibles les exploitants de réseaux privés. Ces programmes sont administrés par le MAMOT, pour la réalisation de travaux de construction, de réfection ou d'agrandissement de structures d'eau³⁹. Par exemple, dans le cadre du programme PRIMEAU, les critères d'appréciation sont notamment l'amélioration de la santé, de la sécurité et de la salubrité publique et le renouvellement d'infrastructures déficientes ou désuètes; des caractéristiques que l'on retrouve généralement chez les réseaux sous avis d'ébullition ou de non-consommation depuis une longue période. Le MAMOT nous indique intervenir lorsqu'une municipalité lui adresse une demande de subvention, soit de sa propre initiative, soit à la suite de la réception d'un avis d'ordonnance de municipalisation du Ministère.
- 58 En somme, le Protecteur du citoyen est conscient que les problématiques de réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période sont complexes, notamment parce qu'elles impliquent une pluralité d'acteurs (exploitants, abonnés, municipalités) et sont souvent directement liées à la capacité financière limitée de ceux-ci, le cas échéant.
- 59 La question demeure toutefois : est-il normal que le Ministère tolère qu'un réseau d'aqueduc privé demeure sous avis d'ébullition ou de non-consommation pendant plusieurs années ?
- 60 Les acteurs consultés, autant en matière de santé publique que d'environnement, conviennent qu'un avis d'ébullition ou de non-consommation ne saurait constituer une solution permanente. Notamment, le ministère de la Santé et des Services sociaux a confirmé que cette problématique le préoccupe. En effet, les avis d'ébullition prolongés seraient moins respectés par la population que les avis ponctuels, le respect des avis diminuant avec le temps⁴⁰. Pourtant, des familles doivent systématiquement faire bouillir

³⁸ Pour plus de détails, voir le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c.Q-2, r.35.2.

³⁹ En particulier, le Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) et le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ).

⁴⁰ Le respect des avis diminue pour une variété de raisons, dont l'absence de malaise en buvant l'eau du robinet, les oublis et les effets d'habituation au message, voir *Évaluation de l'observance des avis de faire bouillir l'eau potable*, Rapport de recherche, op. cit. note 28, p. 41.

leur eau pendant une période pouvant s'étendre sur plusieurs années, certaines pendant plus de dix ans.

- 61 En plus des risques sanitaires, le délai requis pour remédier à la situation de non-conformité engendre un autre impact important, soit l'incertitude dans laquelle sont maintenus les citoyens qui ne savent pas quand la situation sera réglée ou si elle le sera.
- 62 Le Protecteur du citoyen constate qu'il n'existe aucune ligne directrice ni aucun positionnement officiel guidant ou balisant le déroulement de l'intervention du Ministère lorsqu'il fait face à des situations de non-conformité qui se prolongent. En résulte une approche au cas par cas, qui varie selon les personnes responsables. Les délais de résolution sont aussi très variables.
- 63 Malgré la complexité et l'unicité de chacune de ces situations de non-conformité, le Ministère doit s'assurer de traiter ces dossiers promptement et avec rigueur et se doter de procédures et d'outils lui permettant d'encadrer son action. Pour ce faire, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un cadre d'intervention est requis pour guider le Ministère dans la gestion des situations de non-conformité et veiller à les résoudre à l'intérieur d'un délai raisonnable.
- 64 Ce cadre pourrait, à titre d'exemple, déterminer des critères de priorisation pour aborder ces situations, identifier les acteurs devant être impliqués dès le départ ainsi que leur rôle respectif et détailler les différentes étapes de traitement en y associant des délais de référence.
- 65 La réflexion à cet égard pourrait être réalisée de concert avec les principaux acteurs impliqués, notamment le MSSS et le MAMOT.
- 66 Le MSSS et ses directions régionales de santé publique jouent un rôle important sur le plan du développement des connaissances concernant les effets sanitaires d'une eau de moindre qualité et de la sensibilisation des acteurs impliqués dans la gestion des risques entourant la consommation d'une telle eau. Dans cette optique, sa collaboration à l'élaboration du cadre d'intervention pourrait consister notamment à identifier les situations présentant un risque plus important pour la santé publique.
- 67 Quant au MAMOT, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il devrait intervenir dès que le scénario de la municipalisation est envisagé afin d'informer la municipalité concernée le plus tôt possible de l'aide financière éventuellement disponible pour la prise en charge du réseau désuet. Cela devrait permettre à la municipalité de prendre une décision plus éclairée et plus rapidement, au bénéfice des utilisateurs.
- 68 Le Ministère doit assumer le leadership dans l'élaboration et la mise en œuvre subséquente de ce cadre d'intervention, tout en s'assurant de la collaboration des partenaires concernés.

Recommandations

Concernant la situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période.

Considérant :

Qu'en vertu du Règlement sur la qualité de l'eau potable, quiconque met à la disposition d'un utilisateur de l'eau destinée à la consommation humaine doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable;

Que la consommation d'eau non potable comporte des risques sanitaires importants;

Que le respect des avis d'ébullition et de non-consommation diminue avec le temps;

Qu'en date du 6 août 2014, 42 réseaux d'aqueduc étaient sous avis d'ébullition ou de non-consommation depuis plus de six ans;

Qu'aucune ligne directrice n'existe au sein du Ministère pour guider son intervention dans les situations problématiques d'avis d'ébullition ou de non-consommation en vigueur sur de longues périodes;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

- R-6** D'élaborer un cadre d'intervention guidant son action vis-à-vis des réseaux d'aqueduc sous avis d'ébullition ou de non-consommation;
- R-7** D'impliquer, dans l'élaboration de ce cadre d'intervention, tout acteur dont il juge l'apport pertinent, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire;
- R-8** De s'assurer de la mise en œuvre et du respect de ce cadre d'intervention au sein de l'ensemble des directions régionales, afin que les situations de non-conformité soient traitées promptement, avec rigueur et cohérence;
- R-9** De transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, un plan d'action pour le suivi des recommandations contenues dans le présent rapport et de rendre compte au Protecteur du citoyen de l'avancement de ce plan d'action selon un échéancier à convenir.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- R-10** De collaborer, à l'intérieur de son champ d'expertise et de responsabilités, à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce cadre d'intervention;
- R-11** De lui transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, sa réponse à la présente recommandation.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

- R-12** De collaborer, à l'intérieur de son champ d'expertise et de responsabilités, à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce cadre d'intervention;
- R-13** De lui transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, sa réponse à la présente recommandation.

Suivi des recommandations 9, 11 et 13 :

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a transmis au Protecteur du citoyen son plan d'action. Quant au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ils ont informé le Protecteur du citoyen de leur accord quant aux recommandations les concernant.

Conclusion

- 69 Opérer un réseau d'aqueduc privé comporte des responsabilités importantes; ce service d'utilité publique doit être encadré et faire l'objet d'une surveillance étroite de la part du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. En effet, ce dernier est responsable de l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement et des règlements qui en découlent, notamment par la délivrance de permis et d'autorisations, la pratique d'inspections et d'enquêtes ainsi que l'application de mesures administratives prévues dans la loi.
- 70 En matière de qualité de l'eau potable, l'obligation d'échantillonnage aux fins de contrôle de qualité n'existe pas pour les réseaux qui desservent 20 personnes et moins. La responsabilité de s'assurer que l'eau distribuée ou consommée est conforme repose entièrement sur les responsables de ces réseaux. Il s'agit donc d'une forme d'autocontrôle, qui est n'acceptable qu'à la condition que les responsables et utilisateurs de ces réseaux en soient informés adéquatement. Selon l'information obtenue, il semble pourtant que ces derniers ne soient pas toujours au fait de leurs droits et obligations en cette matière.
- 71 Par ailleurs, nous avons constaté que la majorité (63 %) des réseaux d'aqueduc privés opérait présentement sans avoir obtenu de permis d'exploitation, alors qu'un certain nombre d'entre eux sont soumis à cette obligation (les réseaux en copropriété notamment, ne sont pas soumis à l'obligation d'obtenir un permis). Le Ministère ne connaît d'ailleurs pas le nombre exact de réseaux opérant en contravention de la loi. Le fait d'exploiter un réseau sans permis, lorsqu'un tel permis est requis, peut avoir des conséquences majeures pour l'exploitant et pour les utilisateurs. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est nécessaire que le Ministère prenne les mesures appropriées afin de régulariser la situation.
- 72 La LQE prévoit aussi qu'un exploitant ne peut imposer ou modifier des taux en échange de l'approvisionnement en eau potable sans les avoir préalablement soumis au Ministère. Ce dernier n'effectue néanmoins aucun suivi particulier à cet égard et a de surcroît indiqué qu'il souhaitait déléguer cette responsabilité. Dans la mesure où l'on confie aux exploitants l'équivalent d'un pouvoir de tarification pouvant donner lieu à des abus, il apparaît essentiel que ce pouvoir fasse l'objet d'une surveillance étroite par le Ministère et que ce dernier informe les exploitants et utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de leurs droits et obligations ainsi que des recours existants.
- 73 Finalement, le Protecteur du citoyen a aussi examiné la situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période. Bien que ce type d'avis représente une mesure préventive reconnue comme étant efficace, il n'en demeure pas moins que ces avis ne sont pas nécessairement suivis par toute la population concernée, qu'ils sont parfois incomplets, que certaines consignes sont moins bien respectées et que leur observance diminue avec le temps. Pour l'instant, les délais de retour à la conformité varient entre quelques jours et plus de dix ans. Tout en reconnaissant que les causes de ces délais sont multiples et complexes, le Protecteur du citoyen estime que le Ministère doit se doter d'un cadre d'intervention visant à aborder ces situations promptement, avec rigueur et cohérence, en collaboration avec l'ensemble de ses partenaires, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.
- 74 Le Protecteur du citoyen est d'avis que les situations exposées dans le présent rapport ne doivent plus être tolérées. Des moyens concrets doivent être pris par le Ministère afin de s'assurer que celles-ci soient corrigées, de manière à protéger les droits des citoyens et à éviter que les préjudices décrits se reproduisent.

Annexes

Annexe 1 : Principales obligations liées à la distribution d'eau potable

Principales obligations légales et réglementaires	Quiconque met à la disposition d'un utilisateur de l'eau destinée à la consommation humaine	Responsable d'un réseau desservant 20 personnes ou moins	Responsable d'un réseau desservant plus de 20 personnes	Tout responsable-« exploitant » d'une entreprise d'aqueduc et d'égout ⁴¹
Qualité de l'eau				
S'assurer que l'eau satisfait aux normes de qualité définies par règlement (45 LQE et 3 RQEP)	Oui	Oui	Oui	Oui
Prélever des échantillons d'eau aux fins de contrôle, selon une fréquence déterminée par règlement (11 RQEP)	Non	Non	Oui	Non
Qualité du service de distribution				
Fournir un service continu en tout temps (17 REAE)	Non	Non	Non	Oui
Obtenir au préalable l'autorisation du Ministère pour cesser d'exploiter, aliéner ou louer un système d'aqueduc (32.7 LQE)	Non	Non	Non	Oui
Entretenir son réseau en tout temps et posséder le matériel requis pour pouvoir faire les réparations urgentes et éviter les interruptions prolongées (18 REAE)	Non	Non	Non	Oui
Accorder une réduction du tarif proportionnelle à la durée de l'interruption, lorsque celle-ci dure plus de 5 jours consécutifs ou plus de 20 jours par an (30 REAE)	Non	Non	Non	Oui

⁴¹ Selon les dispositions liminaires du REAE, un exploitant est une personne qui exploite, administre ou contrôle une entreprise d'aqueduc, c'est-à-dire un service de vente ou de distribution d'eau qui possède au moins un abonné en plus de l'exploitant, sans égard à ce que le service soit rendu à titre onéreux ou gratuit.

Principales obligations légales et réglementaires	Quiconque met à la disposition d'un utilisateur de l'eau destinée à la consommation humaine	Responsable d'un réseau desservant 20 personnes ou moins	Responsable d'un réseau desservant plus de 20 personnes	Tout responsable- « exploitant » d'une entreprise d'aqueduc et d'égout⁴¹
Permis d'exploitation				
Obtenir un permis d'exploitation (32.1 LQE, formules 6 et 8 du REAE)	Non	Non	Non	Oui
Imposition de taux				
Obtenir au préalable le permis d'exploitation (32.1 et 39 LQE)	Non	Non	Non	Oui
Obtenir l'approbation du Ministère relativement à l'établissement du taux initial (32.9 LQE, 39 et formule 3 REAE)	Non	Non	Non	Oui
Obtenir l'approbation du Ministère relativement à toute modification de taux (32.9 LQE, 40 REAE)	Non	Non	Non	Oui
Publier le projet d'établissement ou de modification de taux (42 et formule 4 REAE)	Non	Non	Non	Oui

Annexe 2 : Répartition géographique, par région, des réseaux sans permis

Régions	Nombre de réseaux de 20 personnes et moins	Nombre de réseaux de 21 personnes et plus	Total
Bas-Saint-Laurent	4	9	13
Saguenay-Lac-Saint-Jean	74	29	103
Capitale-Nationale	13	27	40
Mauricie	0	5	5
Estrie	2	11	13
Montréal	0	5	5
Outaouais	4	4	8
Abitibi	0	3	3
Côte-Nord	1	0	1
Nord-du-Québec	0	0	0
Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine	1	2	3
Chaudière-Appalaches	12	19	31
Laval	0	0	0
Lanaudière	3	17	20
Laurentides	23	25	48
Montérégie	4	29	33
Centre-du-Québec	2	4	6
Total	143	189	332

Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Annexe 3 : Vue d'ensemble des recommandations

Recommandation

Concernant le contrôle de la qualité de l'eau potable et du service de distribution.

Considérant :

Que le Ministère a l'obligation d'exercer un suivi de la conformité légale et réglementaire en matière d'eau potable pour les réseaux d'aqueduc privés desservant plus de 20 personnes;

Que les réseaux d'aqueduc privés desservant 20 personnes ou moins, n'étant soumis à aucune obligation de prélèvements, ne font quant à eux l'objet d'aucun contrôle systématique de la qualité de leur eau par le Ministère;

Que les standards de qualité édictés dans la loi et la réglementation (articles 45 de la Loi sur la qualité de l'environnement et 3 du Règlement sur la qualité de l'eau potable) sont importants en matière de qualité d'eau potable;

Que les droits et obligations relatifs à la qualité de l'eau et du service de distribution ne sont pas tous connus des responsables et des utilisateurs de ces réseaux;

Qu'il existe au Québec présentement 526 réseaux d'aqueduc privés qui alimentent environ 60 000 citoyens;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

R-1 De mettre en place un programme de communication visant à informer les responsables et les utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de l'ensemble de leurs responsabilités et droits respectifs relativement à la qualité de l'eau et du service de distribution, particulièrement concernant les réseaux dont la qualité de l'eau ne fait l'objet d'aucun contrôle régulier obligatoire prévu par la loi.

Recommandations

Concernant l'obtention du permis d'exploitation.

Considérant :

Qu'en vertu de l'article 32.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, une personne ne peut exploiter un système d'aqueduc privé sans avoir obtenu un permis d'exploitation;

Qu'en vertu de l'article 39 de la Loi sur la qualité de l'environnement, l'obtention du permis d'exploitation est requise pour que l'exploitant puisse exiger des taux aux utilisateurs en échange de l'approvisionnement en eau;

Que 332 des 526 réseaux d'aqueduc privés (63 % des réseaux connus) opèrent présentement sans permis d'exploitation, alors qu'un certain nombre d'entre eux, soit ceux considérés comme exploitants, devrait s'en procurer un;

Que le Ministère ne connaît pas le nombre de réseaux assujettis à l'obligation d'obtenir un permis;

Que selon le Ministère, la délivrance du permis constitue le meilleur moment pour informer les exploitants de leurs obligations en matière de distribution de l'eau potable et d'exploitation d'un système d'aqueduc privé;

Qu'il y a lieu de ne plus tolérer la situation d'illégalité dans laquelle se trouvent présentement les exploitants de réseaux facturant des taux à leurs utilisateurs sans détenir de permis d'exploitation;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

R-2 D'obtenir les informations manquantes nécessaires afin d'identifier les réseaux assujettis à l'obligation de se procurer un permis d'exploitation;

R-3 De produire un plan d'action assorti d'un échéancier, afin de rendre graduellement conforme à la LQE l'ensemble des réseaux d'aqueduc privés qui opèrent actuellement sans permis et qui en requièrent un.

Recommandations

Concernant le contrôle des taux exigés en échange de l'approvisionnement en eau.

Considérant :

Que la distribution de l'eau potable est un service essentiel;

Qu'en vertu de l'article 32.9 de la Loi sur la qualité de l'environnement, l'exploitant d'un système d'aqueduc ne peut imposer des taux ou les modifier sans les avoir préalablement soumis au Ministère pour approbation;

Qu'un contrôle adéquat des taux imposés permet d'éviter une tarification abusive pour ce service essentiel;

Que la situation de non-conformité dans laquelle se trouvent un nombre important de réseaux privés est porteuse d'éventuels litiges;

Que les exploitants et utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés ne semblent pas au courant de leurs droits et obligations en regard des taux;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

R-4 De s'assurer de l'application du cadre légal, afin que les droits et obligations qui y sont prévus en regard des taux puissent être dûment observés et contrôlés et qu'un mode efficace de surveillance soit mis en œuvre;

R-5 De mettre en place un programme de communication visant à informer les exploitants et les utilisateurs de réseaux d'aqueduc privés de l'ensemble de leurs droits et obligations, ainsi que des recours existants relativement aux taux exigés.

Recommandations

Concernant la situation des réseaux d'aqueduc privés sous avis d'ébullition ou de non-consommation sur une longue période.

Considérant :

Qu'en vertu du Règlement sur la qualité de l'eau potable, quiconque met à la disposition d'un utilisateur de l'eau destinée à la consommation humaine doit s'assurer qu'elle satisfait aux normes de qualité de l'eau potable;

Que la consommation d'eau non potable comporte des risques sanitaires importants;

Que le respect des avis d'ébullition et de non-consommation diminue avec le temps;

Qu'en date du 6 août 2014, 42 réseaux d'aqueduc étaient sous avis d'ébullition ou de non-consommation depuis plus de six ans;

Qu'aucune ligne directrice n'existe au sein du Ministère pour guider son intervention dans les situations problématiques d'avis d'ébullition ou de non-consommation en vigueur sur de longues périodes;

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques :

- R-6** D'élaborer un cadre d'intervention guidant son action vis-à-vis des réseaux d'aqueduc sous avis d'ébullition ou de non-consommation;
- R-7** D'impliquer, dans l'élaboration de ce cadre d'intervention, tout acteur dont il juge l'apport pertinent, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire;
- R-8** De s'assurer de la mise en œuvre et du respect de ce cadre d'intervention au sein de l'ensemble des directions régionales, afin que les situations de non-conformité soient traitées promptement, avec rigueur et cohérence;
- R-9** De transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, un plan d'action pour le suivi des recommandations contenues dans le présent rapport et de rendre compte au Protecteur du citoyen de l'avancement de ce plan d'action selon un échéancier à convenir.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- R-10** De collaborer, à l'intérieur de son champ d'expertise et de responsabilités, à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce cadre d'intervention;
- R-11** De lui transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, sa réponse à la présente recommandation.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

- R-12** De collaborer, à l'intérieur de son champ d'expertise et de responsabilités, à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce cadre d'intervention;
- R-13** De lui transmettre, d'ici le 30 janvier 2015, sa réponse à la présente recommandation.

Bibliographie

Lois et règlements

Loi sur la qualité de l'environnement. RLRQ, c. Q-2, r. 40.

Règlement sur la qualité de l'eau potable. RLRQ, c. Q-2, r. 40.

Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout. RLRQ, c. Q-2, r. 21.

Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection. RLRQ, c. Q-2, r. 35.2.

Doctrines et autres documents

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *Bilan de la qualité de l'eau au Québec, 2005-2009.*

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *Règlement sur la qualité de l'eau potable (L.R.Q., chapitre Q-2 r.18.1.1), Rapport du groupe de travail interministériel sur la distribution d'eau potable par les réseaux privés, 26 mai 2006.*

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Direction générale de la santé animale et de l'inspection des aliments, *Document de référence sur les avis d'ébullition et les avis de non-consommation de l'eau potable, section 10 « Mesures à mettre en place par l'exploitant d'un établissement alimentaire », REF-INS-0141.*

Vérificateur général du Québec. « Chapitre 6 : Contrôle et surveillance de la production d'eau potable » dans *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Rapport du commissaire au développement durable.*

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et la Lutte contre les changements climatiques. *Guide de présentation d'une demande d'autorisation pour réaliser un projet assujéti à l'article 32 de la LQE, page 12 [en ligne], septembre 2014 [http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/demande-autorisation/article32/Guide_Explicatif.pdf] (2 octobre 2014).*

Institut national de santé publique du Québec. Direction de la santé environnementale et de la toxicologie, *Étude de l'observance des avis d'ébullition dans la population québécoise, août 2011.*

Agence de santé et de services sociaux Chaudières-Appalaches. *Évaluation de l'observance des avis de faire bouillir l'eau potable, Rapport de recherche, mai 2010.*

Jurisprudence

Richard c. Bélanger. C.Q., N° 455-32-001286-029, 17 juillet 2003.

Jodoin c. ministre l'Environnement et de la Faune. (C.M.Q., 1997-09-30) AZ-50004301.

Bernier c. Godbout. C.Q., N° 415-05-000836-006, 6 mars 2003.

Paillon et Labine c. Desrosiers. 2008 QCCS 5512.

Groupe Eautel Enr. c. ministre de l'Environnement. TAQ, STE-M -085630-0306, 25 mai 2004.

Beaupré c. Meunier. CS, AZ-84021412, 10 août 1984.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
10^e étage, bureau 1000
1080, côte du Beaver Hall
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca